



USAL UNIVERSIDAD DEL SALVADOR



Tesis de grado

El Estado de Bienestar en la Argentina democrática [1983-2010]

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Carrera: Ciencia Política (2009)

Tutor: PhD. Valeria Serafinoff

Alumno: Rodrigo A. Gómez

Contacto: rodrigo.ar.gomez@gmail.com

Fecha de entrega: febrero 2014

Índice

Introducción	4
Capítulo I – El EB como marco de análisis del sistema previsional	9
1. Estado y capitalismo: razones para el EB	10
1.1. Tipos de EB: variables y tipologías	13
2. Confusiones alrededor del EB: clarificación y vigencia: América Latina y el caso argentino	17
2.1. El EB en el contexto latinoamericano: confusión sobre la evolución del Estado y el bienestar	18
2.2. El EB en Argentina	21
3. Sistema previsional como materialización del EB	22
3.1. El sistema previsional en Argentina	25
Capítulo II – El sistema previsional: una institución resistente al cambio	30
1. La resistencia al cambio	31
2. Las etapas de análisis	32
2.1. Sistema de reparto puro provincializado (1983-1994)	32
2.2. Doble híbrido (1994-2008)	33
2.3. Contrarreforma parcial (2008-2010)	37
3. Los cambios y sus consecuencias generales	39
3.1. Fragmentación estructural	41
3.2. Heterogeneidad de los subsistemas	42
4. Eficacia desigual	43
Capítulo III – La reforma como un proceso de impacto diferencial	47
1. La fragmentación del sistema subnacional	48
1.1. Cajas transferidas	50
1.2. Cajas no transferidas, armonizadas	54
1.3 Cajas no transferidas, no armonizadas	66
2. Beneficios asimétricos del sistema previsional	72

Conclusiones	76
1. El EB combinado	76
2. Las consecuencias del EB fragmentado: la construcción de ciudadanía diferenciada.	80
Bibliografía	83
Anexo metodológico	88



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción

Desde el comienzo de la democracia, el Estado argentino ha experimentado variaciones estructurales que han impactado sobre la dinámica de su relación respecto de la sociedad y el mercado. Estos cambios han sido entendidos desde muchos sectores académicos como una deconstrucción de las estructuras propias del tradicional Estado de Bienestar, con la consecuente pérdida de derechos adquiridos por la ciudadanía argentina a lo largo del siglo XX.

Si bien han existido drásticas transformaciones, debe subrayarse que la complejidad de las mismas muchas veces ha impedido comprender qué cambios ocurrieron, cuál ha sido su envergadura, a quienes afectaron y cómo lo hicieron. Este trabajo apunta clarificar estas cuestiones partiendo desde dos consideraciones centrales¹: 1) Argentina comienza el período democrático con la vigencia de una compleja red de políticas públicas redistributivas, surgidas a mitad de siglo, tanto a nivel nacional como subnacional cuyo cimiento es el Estado de Bienestar². 2) La política pública redistributiva más importante del Estado de Bienestar, es la seguridad social contributiva, es decir, el sistema previsional. Dicho sistema, en su amplitud (niveles de cobertura) y su generosidad (calidad de aquella cobertura), marca la orientación ideológica de las políticas públicas redistributivas implementadas desde el Estado. Por tal razón, consideramos que el sistema previsional funciona como testigo de las características del Estado de Bienestar.

¹ El planteo toma como modelo el análisis del rol del Estado según Oszlak 2011. El autor sugiere que el mismo puede abordarse desde tres niveles estrechamente relacionados entre sí. Un nivel micro, donde se verifican las distintas manifestaciones cotidianas de la intervención o presencia del estado; un nivel meso, donde el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición de quienes ejercen la representación del estado; y un nivel macro, donde se observa "el rol del estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad" (Oszlak 2011:2). En este trabajo, el Estado de Bienestar es la perspectiva meso y el sistema previsional la perspectiva micro.

² El Estado de Bienestar también ha sido entendido como "edificio" de las políticas públicas (Isuani 2009:1). Esta idea apunta a visualizar la conexión existente entre la orientación ideológica de los gobiernos y sus decisiones en materia de política práctica.

La intención detrás de esta propuesta de trabajo, es la de realizar un aporte a la academia que se aproxima al Estado argentino. Algunos³ lo han hecho desde la teoría del Estado de Bienestar, otros⁴ desde el análisis del sistema previsional. En este contexto, nuestro aporte radica en la integración de ambas cuestiones como caras de una misma moneda, ya que pocos se han aproximado al caso argentino realizando un análisis integral que sintetice ambos fenómenos⁵.

Los análisis integrales sobre el Estado de Bienestar que se han realizado hasta el momento han hecho foco sobre el nivel nacional. Sin embargo, el análisis de las políticas del Estado de Bienestar en Argentina no puede ignorar el particular diseño federal del país, donde existen tres niveles administrativos (nación, provincias y municipios) cuyas atribuciones muchas veces son concurrentes. Asimismo, las competencias de cada nivel administrativo y sus respectivas capacidades institucionales, son heterogéneas. En tal sentido, la evolución del sistema previsional da cuenta de estas particularidades del diseño federal presentando una evolución histórica que ha sido ecléctica.

El espacio temporal de análisis está comprendido entre 1983-2010 ya que, a la luz de los cambios políticos y económicos ocurridos a nivel nacional, el sistema previsional sufrió un proceso de reforma y contrarreforma con grandes implicancias sobre sus características. La coyuntura política y económica interna junto con el contexto internacional fueron escenario perfecto para catapultar a nuevos grupos de poder al Estado, los cuales dieron su impronta al aparato institucional mediante el impulso de profundas reformas durante los años 90. Sobre todo a partir de las reformas impulsadas por dichos grupos, algunos académicos han considerado que *“en varios terrenos de su dominio funcional, particularmente aquellos vinculados con el*

³ Isuani 2009; Bresser Pereira 2012; Martínez Franzoni 2005; Messina 2010; Barrientos 2009.

⁴ Arza 2005, 2006, 2009 y 2009b, Basualdo 2009; Bertranou 2001; Bertranou, Cetrángolo et al. 2012; Bertranou et al. 2011; Cetrángolo y Curcio 2003; Cetrángolo y Grushka 2008

⁵ Los únicos trabajos que van en este sentido son el de Arza (2006), Danani y Hintze (2011), Mesa Lago (2004)

denominado welfare state, el Estado Nacional ha dejado a extensos segmentos de la sociedad librados a su suerte, al adoptar y afirmar la vigencia del mercado como principio organizador fundamental de la vida económica" (Oszlak 2003:14). Las mutaciones estructurales a nivel estatal, significaron cambios en la asignación de recursos a nivel cualitativo, es decir, en cómo se gastó el dinero. Sin embargo, demostraremos a lo largo de este trabajo que la presencia estatal a nivel social, aunque con marcadas variaciones en estilo y penetración, se mantuvo.

Nuestra tesis fundamental es que desde la vuelta de la democracia hasta el día de hoy el Estado de Bienestar siguió vigente en Argentina y desempeñó un rol relevante en la distribución de bienestar a través de la implementación de distintas políticas públicas redistributivas. Para poder verificar cómo ha variado el Estado de Bienestar, hacemos foco sobre una política pública redistributiva en particular: la previsional. Hemos postulado como objetivo general la identificación de cambios y continuidades del sistema previsional, tanto en el espacio temporal analizado como a nivel jurisdiccional, analizando en clave comparativa el nivel provincial. Para comparar, tomaremos tres casos testigo: Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Córdoba; y Neuquén. Los tres casos representan la fragmentación actual del sistema previsional⁶.

Por lo expuesto, consideramos que si uno se propone indagar acerca de los principios sobre los que se fundamenta el Estado de Bienestar, la referencia más precisa se evidencia en la amplitud y generosidad de la seguridad social contributiva. La elección de casos busca representar el estado de fragmentación del sistema previsional argentino y examinar la existencia de diferencias entorno al bienestar que se brinda a los ciudadanos en cada jurisdicción.

Para lograr los objetivos propuestos hemos estructurado el trabajo en cuatro capítulos. En el primer capítulo, realizaremos un abordaje conceptual del Estado de Bienestar haciendo foco en el

⁶ La selección se realizó en función de su representatividad dentro de los casos previsionales, y a su vez por la disponibilidad de información acerca de los mismos.

aporte de este tipo de perspectivas al estudio de las políticas previsionales. Brindaremos una definición mínima del EB, las razones para su surgimiento y una tipología que, posteriormente, utilizaremos como instrumento de análisis para el caso argentino. Asimismo, expondremos cómo se ha abordado el mismo en la región latinoamericana y las particularidades de su desarrollo en Argentina. Explicaremos las razones para tomar al sistema previsional como materialización del EB y, para finalizar, realizaremos una breve descripción del desarrollo temprano del sistema previsional en Argentina.

En el segundo capítulo abordaremos la evolución del sistema previsional, de la que se desprende su nivel de resistencia al cambio. Al analizar su evolución, propondremos una segmentación temporal que permitirá comparar qué fue lo que sucedió en cada etapa desde 1983 hasta 2010. En una segunda instancia, expondremos los cambios ocurridos y las consecuencias generales sobre el sistema nacional, tanto en sus aspectos estructurales como en el cumplimiento de sus objetivos principales.

En el tercer capítulo se realizará el estudio de casos propiamente dicho donde se abordará el impacto diferencial que produjo la reforma. Nos aproximaremos a los casos de estudio a nivel subnacional según su estado en el proceso de transferencia y armonización como consecuencia de la reforma de 1994. Cada uno de los casos será abordado, primero desde un punto de vista normativo según la secuencia histórica diseñada anteriormente. En segunda instancia, se realizará un breve análisis de los cambios y continuidades institucionales en cada caso. Por último, cerraremos el capítulo exponiendo brevemente las asimetrías en los beneficios brindados por el sistema previsional.

Finalmente, expondremos las conclusiones acerca de los cambios y continuidades del Estado de Bienestar a lo largo del período analizado. Asimismo, procuraremos delinear algunas conclusiones acerca de lo que consideramos uno de los principales efectos

colaterales del Estado de Bienestar en Argentina: la construcción de una ciudadanía diferenciada.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR